

PAOLO CROSETTO

**LA DIRETTIVA
BOLKESTEIN:
VICISSITUDINI
E PROBLEMI APERTI**

I due anni di tempo che rimangono all'Europa prima della scadenza dell'«ultimatum» di Lisbona sono terribilmente pochi per raggiungere i risultati che all'alba del nuovo secolo la direttiva sui servizi nel mercato interno si era proposta

La Comunità Economica Europea prima e l'Unione Europea poi hanno svolto negli ultimi cinquant'anni un prezioso lavoro di mantenimento della pace e di costruzione di relazioni stabili tra gli Stati membri, che l'hanno imposta come un modello di integrazione da seguire per tutto il mondo. La principale attività della Comunità è però stata la graduale creazione e la gestione del mercato unico, obiettivo tradotto nella formula delle quattro libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone.

Non tutte queste libertà di circolazione sono però state realizzate nella stessa misura. In particolare, mentre la libertà di circolazione dei beni, iscritta già nel Trattato di Roma¹, è quasi del tutto compiuta grazie al processo per il completamento del mercato interno voluto da Jacques Delors, all'Atto unico europeo e al Trattato di Maastricht, e infine all'interpretazione estensiva dei principi di libera circolazione da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee², la libertà di circolazione dei servizi è quasi del tutto incompiuta. Pur essendoci un fondamento analogo nel Trattato³, nei fatti non esiste ancora un mercato europeo dei servizi, ma piuttosto tanti mercati nazionali.

A fronte della crescente importanza dei servizi nelle economie europee, e del loro forte ruolo nel garantire la crescita, la mancata creazione di uno spazio interno

¹ Titolo I, *Libera circolazione delle merci*, in particolare articoli 28 e 29.

² In particolare attraverso le sentenze *Dassonville* e *Cassis de Dijon*.

³ Trattato CE, art. 49: «Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità».

unico per i servizi è apparsa come una delle cause delle difficoltà economiche dell'Europa negli anni Novanta e nei primi anni del nuovo secolo⁴. Questa convinzione è stata rafforzata dal fatto che, in quegli stessi anni, dall'altra parte dell'Atlantico si è assistito a un inaspettato «miracolo americano» di crescita, dovuto in gran parte ai balzi in avanti della produttività, concentrati nel settore dei servizi⁵.

La risposta dell'Europa fu affidata nel 2000 alla Strategia di Lisbona⁶. Da un lato attraverso strumenti decentrati, lasciati nelle mani degli Stati membri⁷, dall'altro attraverso azioni dirette delle istituzioni europee, essa prevedeva un programma che consentisse all'Europa di diventare «l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo entro il 2010». Il completamento del mercato unico, con la definitiva affermazione della libertà di circolazione dei servizi, era la principale misura prevista dalla Strategia di Lisbona tra le azioni ritenute necessarie a livello comunitario.

La proposta di direttiva sul mercato interno dei servizi⁸, altrimenti nota come direttiva Bolkestein (dal nome del Commissario per il mercato interno della Commissione Prodi, Frits Bolkestein), rappresentava il contributo della Commissione alla creazione di un mercato unico per i servizi e quindi alla Strategia di Lisbona.

La proposta prevedeva di abbattere le restrizioni di diritto o di fatto alla libera circolazione dei servizi in maniera trasversale, attraverso regole semplici ma dal forte impatto. In sostanza, essa estendeva ai servizi la disciplina dei beni quale risultante dall'opera trentennale della Corte di Giustizia, introducendo a tal fine il principio del paese d'origine, secondo il quale prestazioni di servizio temporanee in diversi paesi membri devono essere soggette alle sole regole (lavoristiche, sanitarie, sociali eccetera) del paese di stabilimento (cioè di origine) dell'impresa.

Nonostante il fondamento nella universalmente condivisa Strategia di Lisbona, a causa di questa scelta trasversale e radicale la direttiva ha incontrato nel suo iter fortissime critiche (in particolare accuse di favorire il *dumping* sociale tra gli Stati

⁴ Cfr. Sapir et al. 2003, in cui si sottolinea l'incompletezza del mercato interno dei servizi.

⁵ Cfr. più sotto, la sezione intitolata *Le ragioni dei fautori*, oltre a Van Ark et al. 2003 e a Crosetto 2005.

⁶ La Strategia di Lisbona, approvata nel Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 e poi emendata nel successivo Consiglio europeo di Göteborg del 2001, poneva come obiettivo per l'Unione Europea di diventare «l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo entro il 2010» attraverso interventi in cinque ambiti (occupazione, innovazione, riforme economiche, coesione sociale, sostenibilità ambientale). A fronte dei deludenti risultati ottenuti, e come consigliato dal rapporto stilato da una commissione guidata dall'ex primo ministro olandese Wim Kok (Kok et al. 2004), l'Unione, in un vasto processo di revisione avviato nel 2005, ha ristretto gli obiettivi della Strategia di Lisbona a crescita economica e occupazione (la Strategia stessa è stata ridefinita *Growth and Jobs*). Per maggiori informazioni si veda il sito <http://europa.eu.int/growthandjobs/>.

⁷ In particolare attraverso il metodo aperto di coordinamento (Open method of coordination, Omc): vedi Sacchi 2006.

⁸ Nella sua prima versione, vedi Commissione europea 2004a.

membri), fino a diventare uno dei fattori alla base del «no» francese al progetto di Costituzione europea⁹ e a venire sostanzialmente riscritta dal Parlamento. A seguito di uno storico compromesso nel febbraio 2006, il Parlamento ha così licenziato un testo privo del principio del paese d'origine e costellato da deroghe, testo che – fatte salve alcune modifiche introdotte dal Consiglio – ha poi costituito l'articolato del provvedimento legislativo nella sua versione definitiva¹⁰.

Se la direttiva, nella sua versione finale, sia in grado di generare quella liberalizzazione dei servizi in Europa reclamata all'interno della Strategia di Lisbona come necessaria per la crescita, e persino se questa liberalizzazione sia necessaria o meno, è tuttora oggetto di vivo dibattito. In questo articolo si intende presentare lo stato di questo dibattito, delineandone la storia, passandone in rassegna i principali contributi, con il fine di fare chiarezza e di tracciare possibili prospettive per la riforma del mercato europeo dei servizi.

PERCHÉ I SERVIZI, PERCHÉ UNA DIRETTIVA

Il progetto di direttiva sul mercato dei servizi in Europa trova, come si è detto, radici nella Strategia di Lisbona, che individuava nel completamento del mercato interno uno degli obiettivi principali affidati all'iniziativa comunitaria: nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona si chiedeva infatti alla Commissione di individuare «entro la fine del 2000 una strategia per la rimozione delle barriere alla circolazione dei servizi»¹¹. Il Trattato CE vieta infatti, all'art. 49, «restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità».

L'esigenza di mettere all'ordine del giorno la libera circolazione dei servizi, espressa a Lisbona e poi molte volte ricordata dalla Commissione¹², nasceva da considerazioni di natura sia economica che giuridica.

Le ragioni di tipo economico hanno svolto un ruolo preponderante nella scelta di intervenire, e di farlo con una direttiva. Dal punto di vista economico, infatti, nei primi anni del nuovo secolo si era affermata l'idea che alla base della deludente performance del Vecchio Continente negli anni Novanta vi fosse una crisi strutturale del «modello economico europeo». Tra i molti nodi strutturali individuati (quali scarsa partecipazione al mercato del lavoro, scarsa crescita della produttività, invecchia-

⁹ Vedi Ricard-Nihoul 2005, secondo la quale il dibattito sulla direttiva ha generato un clima favorevole alla campagna del «no», alimentando le paure di delocalizzazione e di perdita di diritti sociali nei cittadini francesi.

¹⁰ Sulle modifiche introdotte dal Consiglio dei ministri dell'Unione vedi l'articolo di Pallini in questo numero di «Bdl».

¹¹ Vedi Commissione 2004b.

¹² Cfr. Commissione 2001 e 2002.

mento della popolazione) spiccava per importanza l'assenza di un mercato comune per i servizi¹³.

Nonostante i servizi abbiano assunto un'importanza cruciale e via via maggiore nelle economie moderne, e nonostante gran parte della crescita sia dovuta al settore dei servizi, in Europa persistono notevoli barriere alla libera circolazione dei servizi, sovente frutto involontario dell'eterogeneità normativa tra i paesi europei, ma ancor più spesso risultato di misure deliberatamente concepite per proteggere i prestatori di servizio dalla concorrenza. La presenza di una fitta rete di barriere, volontarie o involontarie, impedisce alle imprese europee di fornire servizi in tutto il mercato comune e di conseguenza di approfittare appieno delle economie di scala e dei guadagni di produttività resi possibili dalle innovazioni tecnologiche.

Questo quadro ha reso necessario, agli occhi della Commissione, un intervento legislativo di carattere generale e quanto più possibile orizzontale, cioè intersettoriale, che potesse scardinare gran parte delle barriere senza che si dovesse ricorrere a una pressoché impossibile deregolamentazione caso per caso¹⁴.

D'altro canto, la scelta di intervenire e di affidarsi a una direttiva scaturiva anche da considerazioni di natura giuridica, e in particolare dalla volontà di estendere ai servizi la disciplina della libera circolazione dei beni risultante dalla giurisprudenza comunitaria. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha infatti nel tempo elaborato una lettura ampia e finalistica delle norme sulla libertà di circolazione dei beni, in forza della quale ogni legge contraria, anche solo in potenza, alla libera circolazione dei beni può essere disapplicata dalla Corte sia nei confronti delle imprese straniere sia nei confronti delle imprese nazionali, a meno che non risponda a precise esigenze imperative e sia rispetto a queste non discriminatoria e proporzionata¹⁵. Il principio di libera circolazione è quindi andato nel tempo ampliandosi fino a trasformarsi di fatto nel mutuo riconoscimento tra paesi delle norme nazionali, principio in virtù del quale i beni prodotti secondo gli standard di uno Stato membro devono poter essere commercializzati liberamente in qualsiasi altro Stato membro senza ulteriori possibili restrizioni se non, eventualmente, quelle giustificabili in base a esigenze imperative, sulla congruità delle quali è peraltro la Corte stessa a decidere.

La via dell'estensione del principio di libera circolazione e della sua trasformazione in un principio di mutuo riconoscimento non è stata seguita però nel caso dei ser-

¹³ Per una lista completa dei «mali dell'Europa» si rimanda a Sapir et al. 2003, Kok et al. 2004.

¹⁴ La Commissione arrivò a questa conclusione dopo aver scrutinato tutte le altre opzioni possibili, quali il Regolamento o la Comunicazione. Per dettagli, cfr. Commissione 2004b.

¹⁵ La sentenza *Dassonville*, che dà inizio a questa giurisprudenza, è del 1974, e ulteriori estensioni ne sono la *Cassis de Dijon* (1979), che introduce il principio del *mutuo riconoscimento*, e, tra le altre, la sentenza *Pistre* (1997), che vedeva coinvolte imprese di un medesimo Stato. Vedi sul punto Giubboni 2003 e Pallini 2007.

vizi con la stessa decisione dalla Corte; anzi, la giurisprudenza in merito resta contraddittoria. La ragione per questo diverso trattamento risiede nella diversità della materia trattata: sancire il principio del mutuo riconoscimento in materia di servizi, a causa della loro onnipresenza, dell'intensità di forza lavoro richiesta, della loro importanza in campi come la salute, l'educazione, l'assistenza, implica potenzialmente ricadute molto più ampie sugli ordinamenti statali di quanto non sia avvenuto nel caso delle merci. In particolare, l'introduzione del mutuo riconoscimento nei servizi chiama potenzialmente in causa il diritto del lavoro, le politiche migratorie, le regolamentazioni sanitarie e così via, agitando il fantasma di una possibile concorrenza tra ordinamenti.

Dal punto di vista della Commissione occorre dunque fare chiarezza, con uno strumento legislativo che sancisse una sorta di mutuo riconoscimento rafforzato, permettendo così di raggiungere gli obiettivi economici ritenuti prioritari e allo stesso tempo di risolvere l'incertezza interpretativa. Lo strumento scelto dalla Commissione, e inserito nella prima proposta di direttiva, era il *principio del paese d'origine*, che generalizzava la disciplina del mutuo riconoscimento invertendo allo stesso tempo, rispetto a quello, l'onere della prova. Mentre secondo la giurisprudenza della Corte in linea generale valgono le leggi del paese di destinazione, salvo che queste siano impugunate e, se si rivelano (anche solo potenzialmente) restrittive, giudicate illegittime, il principio del paese d'origine previsto dalla prima versione della direttiva sui servizi implicava la preponderanza delle norme vigenti nello Stato di provenienza del prestatore del servizio, a meno che lo Stato di destinazione provasse la rispondenza delle proprie leggi restrittive ai requisiti di necessità, proporzionalità e non discriminazione.

Il principio del paese d'origine prometteva quindi una rivoluzione degli ordinamenti statali, applicabile facilmente a tutti i settori e in grado di indurre – nelle intenzioni della Commissione – una rapida armonizzazione positiva, coordinata tra gli Stati membri e stimolata dal tentativo di evitare i possibili effetti di una armonizzazione negativa, connessa al mero operare del principio stesso.

Il principio del paese d'origine è stato però il bersaglio di una delle critiche più forti, partecipate e condivise che la storia politica comunitaria abbia sino ad oggi registrato, tanto da dover essere abbandonato, e tanto che la direttiva sembrava andare incontro a morte certa prima che un compromesso raggiunto in seno al Parlamento europeo ne depotenziasse le parti più contestate, stemperando così le contestazioni.

Delle ragioni degli oppositori ci si occuperà più avanti (vedi p. 85). La prossima sezione intende invece approfondire le ragioni economiche della direttiva Bolkestein e il suo potenziale impatto sull'economia europea, almeno nella sua versione originaria.

**LE RAGIONI DEI FAUTORI: I BENEFICI ECONOMICI
E LA PRIMA VERSIONE DELLA DIRETTIVA BOLKESTEIN**

In economia i servizi sono definiti come attività economiche che si sostanziano nella produzione e quindi nella fornitura di beni immateriali alle imprese, famiglie o persone. Al fine di distinguere i servizi dai beni, è possibile individuare tre gruppi principali di differenze: l'importanza dei servizi per la creazione di valore aggiunto, la natura della regolazione dei servizi, la frequente necessità della presenza fisica del prestatore nel luogo di godimento del servizio.

In primo luogo, i servizi sono, nei paesi avanzati, onnipresenti, spesso necessari perché lo scambio stesso di beni abbia luogo. Nelle economie moderne i servizi in un certo senso «circondano» lo scambio di beni, che riveste un ruolo sempre più marginale nella creazione di valore aggiunto: ogni scambio di beni coinvolge sempre più servizi di consulenza, di informazione, pubblicitari, di trasporto, di assistenza post-vendita, fino a servizi di raccolta, smaltimento o riutilizzo.

A causa di questa tendenza, le economie avanzate sono contraddistinte da un'enorme rilevanza del settore terziario nell'economia. Nel caso dei paesi membri dell'Unione Europea, pur esistendo un netto divario nella terziarizzazione dell'economia tra i 10 nuovi membri e i vecchi membri dell'Ue-15, i servizi rappresentano circa i due terzi del prodotto interno lordo e oltre i due terzi degli occupati (tabella 1).

Tabella 1 – Importanza dei servizi in Europa, vari indicatori, 2005
(valori percentuali)

	Servizi/Pil*	Occupati nei servizi
Italia	71,1	67,4
Francia	76,1	75,9
Germania	69,7	71,9
Nuovi 10 Stati membri	–	57,5
Ue-15	71,8	72,5
Ue-25	71,4	70,3

* Escluse costruzioni, inclusi i servizi pubblici.
Fonte: Eurostat

Inoltre i servizi, a causa della loro onnipresenza e dei possibili guadagni di produttività cui sono soggetti, sono il vero motore della crescita delle economie avanzate. Secondo studi recenti¹⁶, anche l'impressionante aumento della produttività fatto

¹⁶ Vedi Van Ark et al. 2003 e, per una rassegna e una discussione del tema, Crosetto 2005.

registrare dagli Stati Uniti nell'ultimo scorcio del XX secolo e nei primi anni del XXI è da imputare a rivoluzioni tecnologiche e gestionali nel settore dei servizi, in particolare nel commercio (che negli Stati Uniti è arrivato a contare per quasi un quarto del Pil) e nei servizi finanziari (tabella 2).

Tabella 2 – Tasso di crescita della produttività oraria, media annuale, 1979-1995 e 1995-2002

	1979-1995		1995-2002	
	<i>Ue-15</i>	<i>Stati Uniti</i>	<i>Ue-15</i>	<i>Stati Uniti</i>
<i>Totale</i>	2,3	1,2	1,8	2,5
Produttori di Ict	6,8	7,2	8,6	9,3
Utilizzatori di Ict	2,3	1,6	1,8	4,9
<i>di cui: industria</i>	2,7	0,8	2,0	2,6
<i>di cui: servizi</i>	2,0	1,9	1,7	5,3
– <i>commercio all'ingrosso</i>	2,4	3,5	1,5	8,1
– <i>commercio al dettaglio</i>	1,7	2,4	1,5	7,1
– <i>servizi finanziari</i>	1,9	1,5	2,3	5,0
Non utilizzatori di Ict	1,9	0,4	1,1	0,2

Fonte: Van Ark 2005

In secondo luogo, la qualità di un servizio è difficilmente valutabile a priori dal consumatore e in alcuni casi, quando l'asimmetria informativa tra prestatore e destinatario del servizio è grande, la valutazione risulta difficoltosa anche a posteriori. Questa caratteristica dei servizi ha determinato un intervento regolativo massiccio dello Stato, volto a garantire la qualità del servizio tramite l'imposizione di requisiti di accesso a determinate professioni, l'imposizione di regole sanitarie, lavoristiche, ambientali, di tutela del consumatore a molte attività di servizi, fino a giungere al riconoscimento o all'istituzione di ordini professionali. Al contempo, per limitare la concorrenza, gli stessi prestatori di servizi si sono organizzati in varie forme di lobby e hanno ottenuto dagli Stati ulteriori regole limitative della concorrenza (interna prima ancora che estera), dando luogo in alcuni casi a veri e propri monopoli della professione. Ogni tentativo di introdurre o rafforzare la libera circolazione dei servizi si scontra quindi inevitabilmente con una serie molto lunga – proporzionale all'ampiezza e alla profondità della liberalizzazione – di resistenze sia da parte degli Stati sia da parte dei prestatori di servizi stessi.

Il risultato di queste dinamiche regolative – spinte da un lato dalla tutela del consumatore e dal superamento delle asimmetrie informative, dall'altro dalla ricerca di

posizioni di rendita e di protezione da parte delle lobby di prestatori di servizi – ha portato all'emergere di un *corpus* enorme di norme *a livello statale*, che per ragioni storiche prima ancora che protezionistiche risultano diverse da Stato a Stato. L'enorme eterogeneità che ne deriva, prima ancora che norme apertamente protezionistiche, costituisce il principale ostacolo alla libera circolazione dei servizi in Europa.

Un'impresa di servizi che intenda ampliare la propria attività al di là dei confini dello Stato in cui è stabilita si trova quindi, qualora la legge estera non impedisca *tout court* il suo insediamento, a dover comunque sopportare innumerevoli costi di aggiustamento per poter operare all'estero. Occorrerà infatti in primo luogo uno studio giuridico preliminare per individuare tutte le possibili infrazioni; nell'adempiere a tutte le regole del paese di destinazione ci si dovrà rivolgere a professionisti locali, e *non* ai professionisti di fiducia del paese d'origine in quanto questi ultimi non sono abilitati a esercitare nel paese di destinazione; i lavoratori dovranno essere assunti con contratti diversi, stilati in una lingua diversa, e sottoposti a contribuzione diversa, e così via¹⁷.

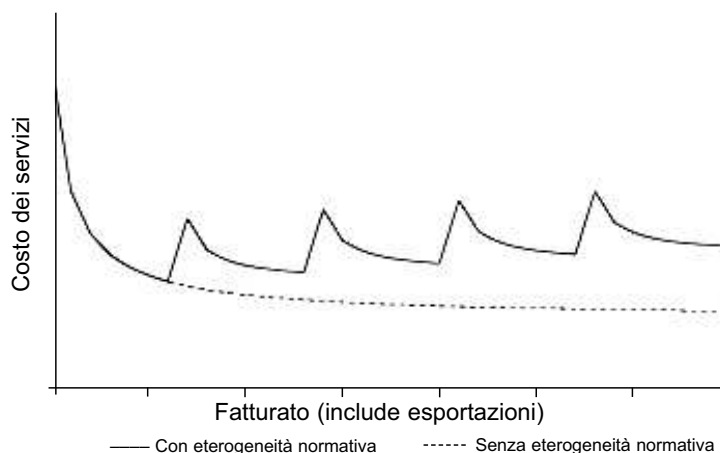
Tutte queste difficoltà rendono difficile per le imprese europee, e in particolare per le piccole e medie imprese, sfruttare appieno il mercato unico; vi sono quindi dei costi fissi nell'operare in un altro paese che vanno replicati ogni volta che si intende allargare la propria attività all'estero, dovuti *unicamente* all'eterogeneità delle normative e non alla loro natura più o meno restrittiva¹⁸. La figura 1 rappresenta in maniera intuitiva la situazione che un'impresa europea deve affrontare nell'esportare i propri servizi. In caso di legislazioni eterogenee (linea continua), a ogni espansione al di là di una frontiera l'impresa deve ricalibrare il proprio modello imprenditoriale, sostenere nuovi costi di certificazione, consulenza eccetera, mentre nel caso valga il principio del paese d'origine, o altre forme di «portabilità» dell'ordinamento dello Stato di provenienza, i costi sarebbero rappresentati dalla linea tratteggiata, e visibilmente inferiori.

In terzo luogo, sovente la prestazione di un servizio implica lo spostamento fisico, in via temporanea ma talora anche definitiva, del prestatore del servizio. Nel caso dei beni, esportazione e stabilimento sono decisioni in larga parte alternative: un'impresa può decidere se esportare *oppure* se stabilirsi nel paese e produrre in loco. Nel caso dei servizi, l'esportazione e l'investimento diretto estero sono tendenzialmente la stessa cosa, in quanto «esportare un servizio» significa in larga misura «inviare una persona a svolgere un servizio». Questa caratteristica dei servizi, e

¹⁷ Numerosi esempi di ostacoli alla circolazione dei servizi dovuti all'eterogeneità normativa possono essere trovati nella rassegna curata dalla Commissione (2002), oltre che nel saggio di Kox e Lejour (2005).

¹⁸ Per un'analisi economica di questo punto, cfr. Kox e Lejour 2005.

Figura 1 – Costo dell'eterogeneità normativa nei servizi



Fonte: Kox e Lejour 2005

soprattutto dei settori delle costruzioni, dei servizi alla persona (infermieri, badanti) e all'abitazione (idraulici, elettricisti), collega la libera circolazione dei servizi al diritto del lavoro e, dato il legame molto forte tra questo e il sistema di *welfare*, al «modello sociale europeo». Non è difficile dunque intravedere dietro provvedimenti volti a garantire la libera circolazione di servizi possibili ondate di movimenti migratori, o un possibile uso perverso, in chiave competitiva, delle minori garanzie sociali offerte da alcuni Stati, che potrebbe portare a una dannosa corsa al ribasso e a una sorta di *dumping* sociale interno all'Ue – soprattutto considerando i differenziali di reddito interni all'Ue dopo l'allargamento. In un'ottica economica, che sovente si è trovata alla base delle proposte della Commissione, questi effetti, fintantoché portano i paesi a eliminare posizioni di rendita e a specializzarsi nei settori in cui detengono un vantaggio comparato, non sono però necessariamente dannosi per la performance dell'economia nel suo insieme.

Tenendo conto di tutte le peculiarità dei servizi, sono stati svolti numerosi studi economici al fine di quantificare l'impatto, in termini di crescita economica e di occupazione, della proposta di direttiva Bolkestein. Questi studi si dividono nettamente, per conclusioni e per metodologie scelte, in due filoni principali. Parecchi studi di tipo quantitativo, svolti da centri di ricerca economica di stampo ortodosso, e sovente supportati da modelli econometrici, indicano invariabilmente un beneficio (a livello aggregato) sulla crescita, sull'occupazione, sull'interscambio di servizi e sui flussi di investimento diretto estero¹⁹. Altri studi, condotti in seno a sindacati (Ces, la

¹⁹ Cfr. Copenhagen Economics 2005, Kox et al. 2005, Vogt 2005.

confederazione europea dei movimenti sindacali, Cgil in Italia)²⁰ o da associazioni del movimento altermondialista²¹, hanno invece seguito un approccio meno quantitativo, meno aggregato, più multidisciplinare, sovente con tratti più ideologici, e hanno in larga misura evidenziato gli effetti destrutturanti del «modello sociale europeo» insiti nella direttiva, criticandone ora l'impatto negativo sulle singole categorie, ora la filosofia stessa della liberalizzazione. Nel seguito di questa sezione passeremo in rassegna i principali contributi dell'economia ortodossa; le critiche e i contributi degli oppositori alla direttiva verranno invece esposti nella sezione successiva.

Secondo la teoria economica *mainstream*, la liberalizzazione di un settore comporta sempre ricadute vantaggiose, dovute agli effetti della concorrenza sui prezzi (che scendono) e sulle quantità (che salgono) rispetto alla posizione iniziale, caratterizzata da rendite di posizione o da situazioni di quasi-monopolio. Nel caso dei servizi, gli effetti positivi sono tanto più ampi in quanto il settore copre circa il 70 per cento del prodotto interno e in quanto i servizi svolgono la funzione di *input* nei processi produttivi di merci.

Sono dunque *tre* gli effetti di una maggiore libertà di circolazione dei servizi sul reddito e sul benessere aggregato, effetti che sostanzialmente operano grazie all'estensione della concorrenza a settori in precedenza coperti da rendite. In primo luogo, vi è un *effetto diretto* grazie al quale la maggiore concorrenza nei settori liberalizzati porta a una diminuzione dei prezzi e a un aumento dell'efficienza delle imprese. Vi sono poi un *primo effetto indiretto*, dovuto al fatto che il resto dell'economia, che usa come *input* i servizi, eredita i vantaggi diretti e li incorpora nella propria produzione, e un *secondo effetto indiretto*, in quanto una maggiore efficienza dei servizi genera guadagni di produttività sia nei settori liberalizzati che nel resto dell'economia.

In particolare, secondo la terminologia adottata da Copenhagen Economics in uno studio svolto per conto della Commissione europea²², l'*effetto diretto* consiste nell'eliminazione di due tipi di barriere: barriere *di rendita*, che impediscono l'accesso al mercato, e barriere *di costo*, che creano restrizioni tali da far lievitare i costi dei nuovi entranti. Nelle tabelle successive sono presentati i risultati dello studio circa l'entità stimata di questi due tipi di barriere prima (tabella 3) e dopo (tabella 4) l'entrata in vigore della direttiva (qui nella sua prima versione, completa cioè di principio del paese d'origine)²³.

²⁰ Cfr. Berlinguer 2005, Fsesp 2006.

²¹ Cfr. Jennar 2004 e 2005, George 2005.

²² Cfr. Copenhagen Economics 2005.

²³ La metodologia adottata converte le barriere dei due tipi in altrettante imposte (percentuali) calcolate in modo da essere equivalenti all'impatto stimato delle barriere sul prodotto. Una riduzione di queste «imposte» è quindi un beneficio per i consumatori e per l'economia.

Tabella 3 – Imposte equivalenti agli ostacoli al commercio dei servizi, media ponderata Ue, scenario senza interventi, 2005 (valori percentuali)

	Professioni regolamentate		Servizi alle imprese (Ict)		Distribuzione (ingrosso e dettaglio)	
	<i>livello nazionale</i>	<i>estero</i>	<i>livello nazionale</i>	<i>estero</i>	<i>livello nazionale</i>	<i>estero</i>
Barriere di rendita	5,5	11,0	0,2	0,9	2,4	3,1
Barriere di costo	9,3	11,8	1,3	0,7	0,9	1,2

Fonte: Copenhagen Economics 2005

Tabella 4 – Imposte equivalenti, media ponderata Ue, scenario a direttiva (versione 2004) interamente applicata (valori percentuali)

	Professioni regolamentate		Servizi alle imprese (Ict)		Distribuzione (ingrosso e dettaglio)	
	<i>livello nazionale</i>	<i>estero</i>	<i>livello nazionale</i>	<i>estero</i>	<i>livello nazionale</i>	<i>estero</i>
Barriere di rendita	0,2	5,6	0,0	0,5	0,5	1,0
Barriere di costo	3,0	2,5	1,2	0,4	0,3	0,5

Fonte: Copenhagen Economics 2005

Secondo le tabelle, la direttiva avrebbe come effetto quello di ridurre drasticamente l'«imposta implicita» collegata alla presenza di barriere di rendita e di costo nelle economie dei paesi europei. In particolare, le barriere sarebbero drasticamente ridotte laddove sono più alte, cioè nelle professioni regolamentate (ordini professionali) e nel commercio, mentre l'impatto sarebbe minore, ma pur sempre positivo, nei servizi alle imprese, già scarsamente protetti da barriere di costo o di rendita. Un altro settore fortemente interessato – ma su cui purtroppo non ci sono dati sufficienti – è quello delle costruzioni. La riduzione di queste «imposte implicite» si tradurrebbe poi, attraverso i minori costi all'interno del settore liberalizzato e le ricadute positive sugli altri settori dell'economia, in un aumento annuo del Pil europeo stimato nello 0,6 per cento, in aumenti dei salari reali (dovuti alla riduzione di prezzo ma anche ai guadagni di produttività) dello 0,4 per cento e in aumenti dell'occupazione dello 0,3 per cento (pari a circa 600 mila posti di lavoro)²⁴.

²⁴ Cfr. Copenhagen Economics 2005, cap. 2.

Altre stime, ottenute con una metodologia differente²⁵, si concentrano sugli effetti della liberalizzazione sul commercio e sugli investimenti esteri intra-europei. Dal momento che la proposta di direttiva mirava, nella sua prima versione, a ridurre l'eterogeneità delle regolamentazioni, introducendo un'architettura comune minima e il principio del paese d'origine, i costi di estendere la propria impresa a un altro paese membro sarebbero stati ridotti in misura significativa; questo, nelle stime dello studio, avrebbe portato il commercio intra-europeo dei servizi a crescere fra il 30 e il 62 per cento, e i flussi di investimento estero a crescere fra il 20 e il 35 per cento.

Tutte queste stime sono condotte a livello aggregato; ciononostante, in quasi tutte le ricerche la distribuzione dei guadagni e delle perdite non è considerata un grave problema. In primo luogo, la liberalizzazione dei servizi è vista come un gioco a somma largamente positiva, in cui tutti possono potenzialmente guadagnare. Secondo la Commissione, infatti, «l'occupazione totale crescerà, ma gli incrementi di produttività e la riallocazione dei lavoratori implicheranno una caduta dell'occupazione in *qualche settore*»²⁶. Inoltre, in una logica strettamente ortodossa, il fatto che alcuni settori paghino le conseguenze della liberalizzazione è visto come un processo temporaneo: «anche se il processo di aggiustamento può danneggiare alcuni gruppi nel breve periodo, si deve tenere in mente che saranno i cittadini europei nel loro complesso a beneficiare delle liberalizzazioni, dal momento che i prezzi scenderanno e nuovi posti di lavoro verranno creati»²⁷. D'altro canto, questi costi sono da più parti considerati inevitabili: «con o senza la direttiva sui servizi, l'ascesa delle manifatture in Cina e l'esodo dei servizi terziari in India sono inevitabili. Con o senza di essa, l'aggiunta di 12 nuovi paesi membri con redditi bassi e situati in stretta prossimità di paesi membri ad alto reddito influenzerà per forza il mercato europeo dei servizi, se non legalmente, allora in nero»²⁸.

La distribuzione geografica dei benefici all'interno dell'Unione Europea resta però importante, in quanto la presenza di ordinamenti diversi, seppur in parte armonizzati, e soprattutto di mercati del lavoro segmentati, non permette la piena convergenza di prezzi e salari. Secondo quanto stimato da Copenhagen Economics, i maggiori vantaggi non si sarebbero realizzati nei nuovi paesi membri (come invece buona parte della pubblicistica e degli oppositori alla direttiva riteneva), ma piuttosto in quei paesi nei quali le barriere *di costo* e *di rendita* sono più elevate – come l'Italia – perché lì si sarebbero sentiti in misura maggiore i benefici della concorrenza, nonché nei paesi in cui i servizi hanno una grande incidenza sul reddito – come il Regno Unito e i Paesi Bassi (si veda la figura 2).

²⁵ Cfr. Kox et al. 2005.

²⁶ Cfr. Commissione 2004b.

²⁷ Vogt 2005, p. 20, mia traduzione.

²⁸ Cfr. Sapir 2005, p. 16, mia traduzione.

Figura 2 – Distribuzione geografica delle ricadute della direttiva sul Pil



Fonte: Copenhagen Economics 2005

Nella letteratura economica, così come nella pubblicistica di stampo economico, la ragionevolezza della direttiva Bolkestein non è messa in discussione pressoché da nessuno. Anzi, l'opposizione alla direttiva è considerata fondarsi su incomprensioni: «un uso sagace delle [...] incomprensioni ha permesso a vari gruppi di interesse di creare un risentimento considerevole nell'opinione pubblica contro la proposta di direttiva»²⁹. La raffica di critiche cui è stata sottoposta la direttiva sembra quindi derivare solo dall'unione di tanti interessi particolari, corporativi, in una sorta di *rent-seekers of all Europe – unite!*

La mancanza totale di comprensione tra le due sponde del dibattito emerge ben chiara dai toni utilizzati sia dai sostenitori della direttiva sia dagli oppositori: mentre per Sapir «coloro che argomentano contro la direttiva sui servizi non si trovano solo contro la libertà di fornire servizi all'interno della Comunità, sancita dall'art. 49 del Trattato, ma piuttosto contro la realtà»³⁰, per molti oppositori la direttiva altro non è che «una nuova aggressione neoliberista della Commissione europea»³¹.

²⁹ Vogt 2005, p. 19, mia traduzione.

³⁰ Sapir 2005, p.16, mia traduzione.

³¹ Cfr. Jenner 2004.

In realtà, come si vedrà nella prossima sezione, neanche gli oppositori hanno mai criticato in sé il principio che una maggiore liberalizzazione (di alcuni settori) porti benefici per la maggioranza dei consumatori; le critiche si sono infatti concentrate sui pericoli di *dumping* sociale, sulla difesa di alcuni servizi pubblici (acqua, servizi sociali, sanità) da quella che veniva vista come una privatizzazione selvaggia, e in generale sui pericoli di destabilizzazione del «modello sociale europeo» conseguenti all'eventuale approvazione della direttiva nella sua formulazione originaria.

La prima versione della direttiva, frutto di due studi preliminari pubblicati nel 2001 e nel 2002, era infatti caratterizzata da un approccio fortemente orizzontale, sostanziato, come detto, nel principio del paese d'origine. La direttiva avrebbe infatti interessato tutti i servizi, tranne i servizi di interesse generale e tranne alcuni servizi già coperti da altre direttive (ad esempio i trasporti, le telecomunicazioni e la finanza).

Al fine di eliminare le barriere alla libera circolazione dei servizi, la direttiva prevedeva la libertà di stabilimento in qualunque paese membro per i prestatori di servizi e la libera circolazione transfrontaliera dei servizi, utilizzando il meccanismo del principio del paese d'origine come una sorta di mutuo riconoscimento rafforzato. Agli Stati membri non veniva riconosciuto il diritto di richiedere autorizzazioni o di effettuare controlli sui servizi prestati temporaneamente se l'impresa si atteneva alla legislazione del paese d'origine; di fatto, quindi, ogni Stato doveva riconoscere la piena validità anche sul suo territorio – in caso di servizi forniti in maniera temporanea – delle regole sanitarie, ambientali, e in parte lavoristiche, del paese di stabilimento dell'impresa. La giurisdizione sui problemi lavoristici restava infatti nelle mani degli Stati d'origine, ma solo nella misura in cui non venissero a rilevare le disposizioni della direttiva 96/71 sul distacco dei lavoratori all'estero, che prevede che si applichino alcuni (ma solo alcuni) degli istituti del paese di *destinazione*; il testo non era comunque esente da ambiguità su questo punto, ambiguità che sono state alla base della forte protesta dei sindacati³².

La direttiva prevedeva poi una serie di misure amministrative, tra le quali spiccava il fatto che ogni paese membro dovesse allestire un punto unico di contatto per le imprese europee, raggiungibile per via telematica, in cui fosse possibile svolgere tutte le (poche) pratiche necessarie per operare nel paese³³.

Come riconosciuto anche dal Commissario Charlie McCreevy, successore di Frits Bolkestein, la direttiva nella sua prima versione «non sarebbe mai decollata»³⁴, a causa delle critiche serrate di buona parte dell'opinione pubblica, dell'opposizione del Parlamento e, in seguito al «no» ai referendum in Francia e in Olanda, della perplessità di alcuni Stati membri.

³² Vedi sul punto gli approfondimenti di Giubboni e Orlandini e di Pallini, in questo numero di «Bd».

³³ Il contenuto della prima versione della direttiva è spiegato nei preamboli alla direttiva stessa. Per approfondimenti, cfr. pertanto Commissione 2004a.

³⁴ Si veda il discorso di McCreevy all'IMCO (McCreevy 2006).

Alla vigilia di un voto che si profilava disastroso per la direttiva, il 14 febbraio 2006 il Partito popolare e il Partito socialista europei annunciarono di aver raggiunto un accordo su un nuovo testo di compromesso, preparato dalla relatrice Evelyne Gebhardt (Pse). Il compromesso era diventato necessario per salvare la direttiva da una più che probabile bocciatura. L'imperativo di salvare la direttiva, accomodando allo stesso tempo parte delle richieste degli oppositori, nasceva dalla necessità di dare all'Europa almeno un parziale risultato, a sei anni dalla stesura della Strategia di Lisbona e dopo un sostanziale nulla di fatto sia sulla Costituzione sia sulle riforme economiche concertate attraverso il metodo aperto di coordinamento. Come ricordato da numerosi interventi in Parlamento, e dal Commissario McCreevy, «perseverare ostinatamente nell'idea che la proposta originale fosse // mezzo giusto sarebbe stato il più grande disservizio che [...] avremmo potuto fare al mercato unico. [...] Sarebbe stata la strada per *non* avere una direttiva sui servizi. La nostra economia e il mercato dei servizi necessitano invece di una direttiva sui servizi»³⁵.

Il testo, frutto di più di 400 emendamenti, prevedeva molte deroghe, e soprattutto sostituiva il principio del paese d'origine con due principi: il diritto di stabilimento e la libertà di prestare servizi.

LE RAGIONI DEGLI OPPOSITORI: SOCIETÀ CIVILE E SINDACATI

Sebbene la prima proposta di direttiva fosse ardita, soprattutto vista la natura trasversale del provvedimento e l'inclusione del rivoluzionario principio del paese d'origine, la Commissione non si aspettava una partecipazione e una reazione tanto forti da parte dell'opinione pubblica. Non a caso, nel suo esercizio di valutazione di costi e benefici³⁶, presentato nelle settimane precedenti la pubblicazione della prima versione della direttiva, essa non inseriva tra i costi alcuno degli argomenti mossi in seguito contro la proposta, non menzionando né possibili ridimensionamenti dei modelli sociali europei, né la possibilità di competizione regolativa al ribasso, né costi particolari per i lavoratori dei servizi. L'unica nota sui possibili costi recitava infatti: «un mercato interno che funzioni meglio porterà a perdite di posti di lavoro nelle imprese meno competitive, ma questo sarà molto più che bilanciato dalla crescita di occupazione in altre imprese, in particolare piccole e medie»³⁷. L'inattesa, potente opposizione alla direttiva ha invece evidenziato quanto la Commissione si sbagliasse nel minimizzare i costi della sua proposta.

La facilità con la quale si è costituito, è cresciuto e poi ha pervaso l'opinione pubblica il movimento contro la direttiva è frutto principalmente di tre ordini di fattori:

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Cfr. Commissione 2004b.

³⁷ Commissione 2004b, p. 47.

1) una crisi di legittimità dell'Unione, 2) le conseguenze dell'allargamento, 3) la strada stessa scelta dalle istituzioni europee per risolvere i problemi a tali due aspetti connessi.

In primo luogo, il dibattito sulla direttiva Bolkestein ha coinciso in larga misura con quello sulla Costituzione europea, e quest'ultimo ha a sua volta coinciso con una crisi di legittimità dell'Unione, latente da tempo ma venuta alla luce solo con il «no» referendario in Francia. Per anni, infatti, in alcuni paesi la classe politica aveva trovato il modo di imputare «a Bruxelles» una serie di provvedimenti invidiati ad alcuni strati della popolazione: in una sorta di gioco perverso, i politici che siglavano accordi in sede europea criticavano quegli stessi accordi in patria come imposizione dei «burocrati di Bruxelles». I referendum sulla Costituzione europea hanno operato da catalizzatore rispetto a questi giochi, facendo apparire evidente il trucco su cui erano costruiti: numerosi leader politici, in Francia come in Olanda, come peraltro in Italia (dove però non è stato tenuto alcun referendum), acquisivano popolarità nel ruolo di difensori degli interessi dei cittadini contro «Bruxelles». La concomitanza con i referendum sulla Costituzione ha portato la direttiva Bolkestein al centro dell'attenzione più di quanto fosse accaduto a direttive precedenti, rompendo una tradizione che vuole la politica europea relegata agli addetti ai lavori. Non a caso, una delle principali critiche alla direttiva risiedeva nel *metodo* stesso utilizzato per approvarla, tacciato di essere tecnicistico e scarsamente democratico, in qualche misura imposto³⁸.

In secondo luogo, le potenzialità destabilizzatrici della direttiva sarebbero forse passate in secondo piano se la direttiva non fosse stata discussa in contemporanea con l'allargamento a est dell'Unione Europea. Nonostante tutti gli sforzi delle istituzioni europee, l'allargamento è stato vissuto da molti cittadini europei tra diffuse paure di delocalizzazioni verso e migrazioni selvagge dai nuovi paesi membri. Anche questa *issue* è stata inoltre utilizzata da imprenditori politici nazionali, che hanno additato Bruxelles e l'allargamento come causa dei mali dell'economia.

Per quanto i temuti effetti di delocalizzazione, migrazione e concorrenza siano in larga parte già avvenuti e si siano parzialmente esauriti³⁹, l'allargamento ha comportato un grande aumento dei differenziali di reddito all'interno dell'Unione Europea. L'Unione è ora un organismo economicamente molto meno omogeneo di prima, e, sebbene i nuovi paesi membri presentino dinamiche economiche e salariali che indicano una rapida convergenza, un lavoratore polacco o slovacco, al

³⁸ In uno dei documenti più presenti sui siti web degli oppositori si legge: «La direttiva proposta è una vera e propria aggressione portata da un gruppo di tecnocrati al servizio delle imprese private contro le scelte operate in passato dalle istituzioni legittime, votate a suffragio universale»: si veda Jennar 2004.

³⁹ Cfr. in questo senso Crosetto 2005 e Barysch 2005.

netto delle differenze contributive, vanta un salario inferiore alla metà di quello di un francese o di un tedesco.

Esiste infatti, dal punto di vista della concorrenza interna, sia di costo che tra ordinamenti, una grande differenza nell'applicare il principio del paese d'origine a un'Unione di 25, eterogenei Stati, rispetto a una di 15, ben più omogenei. Nel secondo caso, l'omogeneità economica, grazie tra le altre cose alla creazione del mercato comune per i beni, e quella giuridica, grazie alla giurisprudenza della Corte, potevano apparire sufficienti a garantire un'applicazione non traumatica del principio del paese d'origine. Ma applicarlo in un contesto a 25, eterogenei membri non può non generare timori di una concorrenza economica (cioè in larga misura salariale) e giuridica (tra ordinamenti, discipline lavoristiche, protezioni sociali) che spinga i paesi ad allinearsi con il paese *meno* generoso dal punto di vista del *welfare*.

Nella letteratura giuridica, questo fenomeno è noto come *effetto Delaware*, in quanto una simile concorrenza tra ordinamenti si è verificata negli Stati Uniti relativamente alle leggi sull'*incorporation*. Quando, a partire dalla fine dell'Ottocento e più marcatamente dagli anni Sessanta del Novecento, in un contesto di libera circolazione di beni, servizi e capitali come quello statunitense, il Delaware approvò una legge molto favorevole alle imprese, più di metà delle grandi imprese americane spostarono la propria sede legale nel Delaware. Il «vantaggio legislativo» iniziale fu presto imitato, in una concorrenza tra ordinamenti volta a dare più ragioni alle imprese per stabilirsi; ciononostante, il vantaggio iniziale ha permesso nel Delaware lo sviluppo di tutta una serie di attività di supporto e servizio di eccellenza, che non hanno uguali negli Stati Uniti e che incentivano le imprese a non lasciare lo Stato⁴⁰. In un'Europa a 25 membri in cui viga il principio del paese d'origine, si potrebbe certamente avere una sorta di *effetto Delaware*, con gli Stati membri che concorrono per accaparrarsi il maggior numero possibile di sedi di imprese: ne risulterebbero una spietata concorrenza tra ordinamenti e possibili livellamenti al ribasso dei regolamenti sanitari, ambientali, lavoristici.

L'applicazione del principio del paese d'origine in un contesto differenziato richiede quindi una grande fiducia tra gli Stati membri – fiducia che le regolamentazioni adottate da altri Stati siano almeno altrettanto buone di quelle interne – ma non solo: richiede una similarità, anche grossolana, tra gli ordinamenti in tema di lavoro, salute pubblica, servizi pubblici, per evitare un dirompente *effetto Delaware*, e un livello salariale non eccessivamente differenziato, per evitare nei paesi più ricchi timori di «invasione» da parte dei lavoratori dei paesi a salario più basso.

L'assenza di alcuni di questi requisiti, e in particolare la presenza di un consistente divario salariale, ma anche regolativo, tra vecchia e nuova Europa non poteva

⁴⁰ Sull'*effetto Delaware* cfr. McCahery e Vermeulen 2005.

che suscitare resistenze e paure. Inoltre, una liberalizzazione trasversale dei servizi come quella prevista dalla direttiva Bolkestein, per la natura stessa delle prestazioni di servizi, non può che portare conseguenze di peso sulla disciplina lavoristica, dal problema della mobilità dei lavoratori al diritto di sciopero; il salto dal lavoro al «modello sociale europeo» è brevissimo, dal momento che in molti paesi europei la tutela del lavoro è alla base dei sistemi di *welfare*.

Infine, la stessa reazione delle istituzioni europee alla crisi è stata frutto di incomprensioni e critiche. Infatti, seguendo i risultati dei rapporti Kok e Sapir, la Commissione ha cercato di porre rimedio al fallimento della Strategia di Lisbona concentrandosi sul *core business*, cioè sul mercato interno. Da questo processo sono nate la versione aggiornata della Strategia di Lisbona, denominata *Growth and Jobs*⁴¹ (crescita e lavoro), e la direttiva Bolkestein, concepita come il compimento del programma per il mercato unico lanciato nel 1986. Secondo questa prospettiva, giacché il metodo aperto di coordinamento seguito con la Strategia di Lisbona non ha condotto ai risultati sperati⁴², l'unica scelta possibile è di «concentrare tutte le energie sul livello europeo, assicurare la liberalizzazione del mercato dei prodotti, dei servizi e dei capitali, e *sperare che questo eventualmente scateni riforme nel mercato del lavoro* [a livello degli Stati] attraverso una sorta di processo TINA (*There Is No Alternative*, non c'è alternativa)»⁴³. Ma proprio la retorica del «non c'è alternativa» ha dato prova di essere stata abusata, rivelandosi perdente nel referendum francese; la soluzione adottata – considerata necessaria a fronte del fatto che il processo di Lisbona non aveva funzionato – non faceva che esasperare i problemi di legittimità dell'Unione, in quanto al tecnicismo del TINA si poteva facilmente opporre la maggiore legittimità di scelte nazionali «operate in passato da istituzioni a ciò legittimate, votate a suffragio universale»⁴⁴.

Quali che fossero i fattori scatenanti, la partecipazione della società civile al dibattito sulla direttiva è stata senza precedenti: una vasta campagna informativa si è protratta per mesi su vari portali sindacali, politici, mediatici, oltre che su alcuni siti creati *ad hoc*⁴⁵, e alcune grandi manifestazioni di piazza sono state organizzate dai sindacati europei nelle varie capitali culminando con la marcia di circa 50 mila persone a Strasburgo il 14 febbraio 2006, alla vigilia del voto sulla direttiva in seno al Parlamento europeo. A fronte di una così grande e riuscita mobilitazione occorre analizzare chi fossero gli attori principali del movimento anti-Bolkestein, e quali le loro principali posizioni.

⁴¹ Di fatto i 5 obiettivi di Lisbona sono stati ridotti a 2, molto vicini al *core business* tradizionale – l'apertura economica – della Comunità Europea.

⁴² Si veda Sacchi 2006.

⁴³ Sapir 2005, p. 13, mia traduzione, corsivo aggiunto.

⁴⁴ Cfr. Jenner 2004.

⁴⁵ Cfr. ad esempio il sito www.stopbolkestein.org.

Primi attori della protesta a livello europeo sono stati i sindacati, che si sono però trovati a capo di un vasto ed eterogeneo movimento composto tra gli altri dalle associazioni altermondialiste, da alcuni partiti di sinistra (spesso anche di governo, specie in Francia e Belgio), da alcuni gruppi di estrema destra (come il Front National o il Mouvement pour la France), persino da molti enti locali (comprese alcune Regioni e numerosi Comuni italiani).

La critica alla proposta ha insistito su alcuni punti fondamentali. In primo luogo, parecchi gruppi si contraddistinguono per il rifiuto della logica stessa della liberalizzazione, vista come una minaccia ai servizi pubblici di qualità forniti da molti paesi europei. Secondo questi gruppi (in particolare Attac, ma anche i sindacati della funzione pubblica), i servizi pubblici e numerosi servizi alla persona attengono molto più alla sfera dei diritti e della concertazione democratica che non a quella del mercato. La stessa eterogeneità normativa che la Commissione e gli studi economici individuano come ostacolo alla libera circolazione dei servizi, per gli oppositori è spesso frutto di «disposizioni prese dai poteri pubblici per la migliore prestazione del servizio, [...] decisioni che i poteri pubblici hanno preso per evitare che il settore dei servizi diventi una giungla»⁴⁶. Secondo gli oppositori, quindi, molti servizi, e in particolare i servizi pubblici, più che attività economiche sono attività pubbliche, volte al benessere della persona o alla tutela dei suoi diritti; in quanto tali, secondo il movimento Attac «occorre affermare l'indisponibilità dei beni comuni e dei servizi pubblici alle leggi del mercato, la loro totale ri-pubblicizzazione fuori dallo stesso orizzonte delle gestioni attraverso SpA, il loro governo pubblico attraverso la democrazia partecipativa delle comunità locali»⁴⁷.

In secondo luogo, un fuoco serrato di critiche si è concentrato sul principio del paese d'origine, visto come un grimaldello nelle mani delle imprese in grado di scardinare le legislazioni ambientali, sanitarie, sociali, e di cancellare diritti conquistati in anni di lotte sindacali e politiche. Su questo punto i sindacati sono stati gli attori più decisi di tutto il movimento, in quanto l'applicazione del principio del paese d'origine ai lavoratori temporaneamente distaccati in un altro paese minacciava a loro modo di vedere il diritto di sciopero, i contratti collettivi e il ruolo stesso dei sindacati a livello nazionale. I sindacati hanno preso molto sul serio quella che vedevano come una minaccia al proprio ruolo, assumendo la guida del movimento e organizzando grandi manifestazioni nelle capitali europee (di cui, come detto, una a Strasburgo alla vigilia del voto in Parlamento).

Un'altra critica fondamentale degli oppositori relativa al paese d'origine riguarda l'abbandono della tecnica regolativa dell'armonizzazione da parte della Commissione europea. Il tentativo di allargare la giurisprudenza della Corte europea sul mu-

⁴⁶ Cfr. Jennar 2004.

⁴⁷ Questo testo appare sulla prima pagina del sito di Attac Italia, <http://www.attac.it>.

tuo riconoscimento alle attività di servizio è stato infatti visto come un puro pretesto per ottenere la liberalizzazione di vasti settori delle economie europee con un solo provvedimento. Secondo Jennar, «mentre l'armonizzazione è stata, per più di quarant'anni, la tecnica di base dell'integrazione europea, proprio nel momento in cui essa sarebbe più che mai necessaria vi si rinuncia al fine di rendere legale il dumping fiscale, il dumping sociale e il dumping ambientale».

Un'ulteriore accusa, mossa non tanto al progetto di direttiva quanto alle istituzioni europee nel loro insieme, è stata quella di scarsa (o nulla) legittimità e democraticità, accusa rivolta verso la Commissione in particolare, che non avrebbe il diritto di «invadere» con provvedimenti trasversali dirompenti la sfera dei servizi pubblici, dell'istruzione, del diritto del lavoro, considerata prerogativa dello Stato o quantomeno di organi eletti a suffragio universale. La scelta di operare la liberalizzazione dei servizi attraverso una direttiva è stata interpretata come il tentativo di far passare con una norma «tecnica», e in qualche misura «sopra la testa» dei cittadini europei, liberalizzazioni che non avrebbero mai incontrato la maggioranza dei consensi all'interno di dibattiti nazionali. Secondo il parlamentare europeo Giovanni Berlinguer, «appare chiaro che la direttiva Bolkestein è stata concepita come un'ideologia esasperata del libero mercato. È stata proposta, perciò, senza procedere a quei passaggi tipici di ogni scelta che voglia essere al tempo stesso scientifica e democratica»⁴⁸. Non si è trattato semplicemente di una critica alla direttiva in esame, ma, sulla scia dei «no» francese e olandese, di una critica rivolta all'intero sistema di *governance* dell'Unione: «le critiche che vi sono state nascono anche da un deficit di democrazia in gangli essenziali dell'Unione Europea»⁴⁹.

Oltre a questi obiettivi generali, il movimento ospitava nel suo alveo numerosi gruppi di interesse (sindacati settoriali, associazioni di categoria) il cui fine era di proteggere il proprio settore, cercando di escluderlo dal campo di applicazione della direttiva; in particolare, alcuni enti locali sono entrati nel movimento in difesa delle proprie prerogative sui servizi pubblici locali.

In generale, poi, il pubblico più vasto sembrava aderire alle iniziative del movimento – contrariamente a quanto previsto dalla Commissione e dagli studi economici, che indicavano inequivocabili benefici per i consumatori nel loro complesso –, secondo alcuni commentatori perché prigioniero di uno stato di insoddisfazione: «l'insoddisfazione è il problema politico più importante per i governi europei oggi, dal momento che è diretta *sia* verso i deludenti risultati economici, *sia* verso le misure disegnate per porvi rimedio»⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. Berlinguer 2005.

⁴⁹ Cfr. Berlinguer 2005.

⁵⁰ Cfr. Moravcsik 2005.

Il movimento di opposizione aveva un obiettivo chiaro e ambizioso: il ritiro della direttiva. Ciononostante, gran parte degli oppositori ha cambiato radicalmente idea all'indomani del compromesso raggiunto in Parlamento, che ha portato alla stesura di un testo sostanzialmente diverso dal precedente. Questo è stato possibile perché l'opposizione, per composizione (ruolo preponderante dei sindacati) e per tematiche scelte (critica serrata degli effetti di *dumping* sociale del principio del paese d'origine), era arroccata a difesa sì del «modello sociale europeo», ma in particolare e in alcuni casi quasi esclusivamente a difesa degli aspetti di diritto del lavoro di tale modello.

L'accordo raggiunto in Parlamento, eliminando il principio del paese d'origine e rendendo chiaro che «la direttiva lascia impregiudicata la legislazione del lavoro», ha quindi sostanzialmente soddisfatto (quantomeno in termini simbolici) la richiesta centrale sollevata dagli oppositori⁵¹. Così, sebbene qualcuno, e in particolare i sostenitori della ri-pubblicizzazione di vasti settori dell'economia dei servizi, dichiarò ancora aperta la lotta, il movimento ha sostenuto di aver (almeno in parte) vinto, e si è in larga misura accontentato di un compromesso.

LA VERSIONE FINALE DELLA DIRETTIVA E I PROBLEMI APERTI

Il compromesso raggiunto in seno al Parlamento europeo il 16 febbraio del 2006, e poi modificato in alcune parti dalla Commissione e dal Consiglio, ha permesso alla direttiva di giungere in porto, pur sacrificandone il carattere trasversale, con l'esclusione esplicita di tutta una serie di materie e con l'abbandono del principio del paese d'origine. Per quanto da molte parti vengano criticate le ambiguità del nuovo testo, questo ha avuto il merito di smorzare le polemiche e di segnare un passo in avanti per un'Unione Europea in stallo da mesi.

Le differenze tra la prima proposta di direttiva sui servizi, del 2004, e la direttiva finale sono di grande portata. In primo luogo, come riassunto nella tabella 5, molti tipi di servizi, comprese quasi tutte le professioni liberali (notai, avvocati, fiscalisti), sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva.

⁵¹ Si vedano gli approfondimenti di Giubboni e Orlandini e di Pallini, in questo numero di «Bdl», per una discussione sull'effettiva portata della dichiarazione di esclusione del diritto del lavoro dall'ambito di applicazione della direttiva.

Tabella 5 – Materie incluse ed escluse dal campo di applicazione della direttiva

<i>Materia</i>	<i>Prima stesura (2004)</i>	<i>Seconda stesura (2006)</i>
Diritto del lavoro	potenzialmente incluso	formalmente escluso
Servizi finanziari	esclusi	esclusi
Servizi di interesse generale	esclusi	esclusi, quali definiti dagli Stati, con possibile ricorso puntuale alla Corte
Servizi di interesse economico generale	inclusi	inclusi tranne in caso di «motivi imperativi d'interesse generale»
Servizi sociali	inclusi se caratterizzati da un «corrispettivo economico»	esclusi esplicitamente casa, assistenza, infanzia, famiglia*
Trasporti	esclusi se coperti da direttive precedenti	esclusi
Servizi legali	inclusi	esclusi
Notai	inclusi	esclusi
Architetti	inclusi	inclusi
Giochi d'azzardo	inclusi	esclusi
Servizi sanitari	inclusi	esclusi*
Servizi di sicurezza	inclusi	esclusi
Agenzie di lavoro interinale	incluse	escluse
Servizi fiscali	inclusi	esclusi
Ricerca e istruzione	incluse	incluse
Consulenza alle imprese	inclusa	inclusa
<i>Utilities</i> (acqua, gas...)	incluse	incluse

Restano inoltre coperti dal campo di applicazione della direttiva: costruzioni, commercio e distribuzione, fiere, pubblicità, affitto di autoveicoli, sport, turismo, agenzie di viaggio, agenzie immobiliari, servizi del tempo libero.

* La Commissione ha emesso nel 2006 delle comunicazioni sui servizi sociali di interesse generale e sui servizi sanitari: rispettivamente COM (2006) 177 del 26 aprile 2006 e SEC (2006) 1195/4 del 26 settembre 2006.

Tra i servizi esclusi figurano i servizi di interesse generale (SIG), mentre i servizi di interesse economico generale (SIEG) ricadono all'interno delle disposizioni della direttiva; alla luce del diritto comunitario, però, non è per nulla chiaro dove si trovi la linea di demarcazione tra questi due tipi di servizi, la cui definizione è stata per anni,

e in particolare durante l'iter della Bolkestein, al centro del dibattito. Secondo la definizione corrente, i SIG «designano attività di servizio, commerciali o non, considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche e soggette quindi a obblighi specifici di servizio pubblico»⁵², e includono al loro interno attività di servizio non economico (scuola, protezione sociale), funzioni inerenti al potere pubblico (sicurezza, giustizia) e servizi economici (commerciali) di interesse generale. I SIEG, che sono quindi un sottoinsieme dei SIG, sono definiti a loro volta come «attività commerciali che assolvono missioni di interesse generale»⁵³, e comprendono ad esempio i trasporti, l'energia, le telecomunicazioni, le poste. La versione finale della direttiva esclude i SIG *quali definiti dagli Stati*, in nome del principio di sussidiarietà, e include i SIEG, i quali però possono ancora essere esclusi dagli Stati appellandosi all'esistenza di «motivi imperativi d'interesse generale». Il punto resta controverso, e si prefigura, nella nuova stesura, un ruolo da protagonista assoluto per la Corte di Giustizia. La reale portata delle liberalizzazioni implicate dalla direttiva sui servizi dipenderà infatti in modo cruciale dalle definizioni che la Corte darà nei prossimi anni di servizi di interesse economico generale (e del loro discrimine con i servizi di interesse generale) e di «motivi imperativi d'interesse generale». La prima definizione segnerà il confine tra le materie che gli Stati possono sottrarre al campo di applicazione della direttiva e quelle a tutti gli effetti sottoposte alle nuove norme (a patto che non siano tra le materie esplicitamente escluse, vedi tabella 5). Le decisioni della Corte potranno avere effetti per esempio sui settori – di solito pubblici e di interesse generale, ma comunque a carattere economico – dell'acqua o del gas. La seconda definizione segnerà invece la misura in cui i regimi di autorizzazione per le imprese straniere saranno legittimi, e di fatto quindi determinerà l'apertura o la chiusura di determinati settori, o la legittimità di determinati schemi di autorizzazione.

Altro aspetto rilevante della versione finale della direttiva è che, come espressamente enunciato in vari *consideranda* e all'art. 1, questa non implica la liberalizzazione di servizi pubblici negli Stati membri, né la privatizzazione di enti che li forniscano, e non è quindi in grado, in forza del diritto comunitario, di «forzare» liberalizzazioni in campi distinti (seppur contigui) rispetto a quelli espressamente inclusi nel campo di applicazione della direttiva; sempre l'art. 1 stabilisce che la direttiva non può implicare l'abolizione di regimi di monopolio laddove esistano, né pregiudicare il diritto penale, la disciplina del lavoro, la normativa in materia di sicurezza sociale, i diritti e le libertà quali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Questa precisa formulazione è una risposta ai timori diffusi che le norme

⁵² Cfr. Glossario dell'Ue, reperibile presso http://europa.eu/scadplus/glossary/index_it.htm.

⁵³ *Ibidem*.

della direttiva potessero essere usate come un grimaldello per portare a liberalizzazioni ubique e pervasive.

Infine, la versione finale della direttiva scompone il principio del paese d'origine in due principi, il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi.

Per quanto riguarda il diritto di stabilimento, gli Stati possono imporre un regime di autorizzazione preventiva allo stabilimento del prestatore di servizi estero o un regime di selezione o altri requisiti (ad esempio, limiti relativi all'area geografica di stabilimento) solo qualora questi rispondano a requisiti di necessità, proporzionalità dei provvedimenti presi rispetto ai fini dichiarati, non discriminazione verso cittadini e imprese comunitarie. L'autorizzazione è poi automaticamente rinnovata; può essere limitata nella durata solo da «motivi imperativi d'interesse generale».

Per quanto riguarda la libera circolazione dei servizi, il principio del paese d'origine è abbandonato a favore di un principio che ricalca da vicino la concezione di mutuo riconoscimento quale sviluppata dalla Corte europea nella disciplina dei beni. Infatti, come recita il nuovo art. 16, «gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi: a) non discriminazione [...]; b) necessità [...]; c) proporzionalità [...]». Si tratta, a meno di variazioni lessicali, della stessa disciplina elaborata dalla Corte relativamente alla libera circolazione delle merci: le restrizioni all'accesso e alla libera circolazione dei servizi sono legittime solo in forza di «motivi imperativi d'interesse generale», i quali devono rispondere ai tre requisiti sopra elencati. La più importante differenza rispetto al principio del paese d'origine risiede pertanto nell'onere della prova: mentre nel caso del paese d'origine l'impresa di servizi era autorizzata a operare in ogni caso, a meno che lo Stato sollevasse un'eccezione presso la Corte, nella nuova stesura uno Stato può imporre restrizioni anche in quei settori coperti dalla direttiva, sulle quali però le imprese possono rivolgersi alla Corte in caso ravvisino violazioni dei tre principi sopra elencati.

A seguito dell'attenuazione del confronto sulla portata destabilizzatrice della direttiva, la discussione si è spostata su tre principali controversie, che non mancheranno di riemergere in fase di trasposizione, attuazione e aggiudicazione della direttiva negli anni a venire.

In primo luogo, al cuore della direttiva sta ora la distinzione tra servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale: i primi esclusi, i secondi inclusi nel campo di applicazione della direttiva. Come visto, tale distinzione è tutt'altro che chiara nel diritto comunitario attuale, in quanto non è mai stata data una definizione puntuale e applicabile dei due concetti, che spesso si sovrappongono, mentre sull'argomento la Corte europea si è pronunciata diverse volte senza peraltro raggiungere un punto fermo. Dal momento che la distinzione tra SIG e SIEG segna nel nuovo testo la linea di demarcazione tra servizi inclusi ed esclusi dalla

direttiva, il dibattito è più che mai acceso tra i sostenitori di un intervento legislativo comunitario che faccia chiarezza sull'argomento e i fautori di un *laissez-faire* che lascerebbe un ruolo preponderante alle decisioni della Corte. Le opzioni aperte sono sostanzialmente due: lasciare che gli Stati definiscano in proprio cosa intendono per SIG, applicando il principio di sussidiarietà ma aprendo la possibilità di ritorni protezionistici nella misura in cui i governi nazionali, sensibili alle richieste di protezione di determinati settori, includano questi ultimi tra i SIG; oppure definire in sede comunitaria la distinzione tra SIG e SIEG, segnando un punto a favore del mercato interno ma con il rischio di calpestare le peculiarità dei singoli Stati, che hanno culture assai diverse rispetto ai servizi pubblici e che in passato hanno in maniera non uniforme attuato liberalizzazioni in vasti settori (telecomunicazioni, trasporti eccetera).

Il secondo punto al centro del dibattito insiste sul ruolo assunto dalla Corte all'interno del nuovo testo. Alla Corte è infatti lasciato il compito di rendere chiari e applicabili principi sulla carta finora astratti e controversi, come la nozione di «motivi imperativi d'interesse generale», che permette agli Stati di imporre schemi di autorizzazione e controlli anche in materie *incluse* nel campo di applicazione della direttiva, la nozione di SIG, di SIEG, di servizi sociali di interesse generale e così via. Secondo molti gruppi di oppositori, il ruolo centrale lasciato alla Corte è una prova del permanere del problema della legittimità delle istituzioni chiamate a decidere di liberalizzazioni così imponenti e trasversali; il fatto che le istituzioni europee, già giudicate poco rappresentative, abbiano abbandonato alcune delle decisioni più rilevanti alla giurisprudenza della Corte è visto come un'ulteriore perdita di democrazia e trasparenza delle decisioni.

Un'ultima controversia, che pare aver resistito almeno parzialmente al compromesso in Parlamento e nella successiva versione finale, riguarda la reale portata dell'esclusione del diritto del lavoro dall'ambito di applicazione della direttiva. A tale aspetto sono dedicati i contributi di Giubboni e Orlandini e di Pallini in questo numero di «Bdl».

Sebbene il testo non sia ancora del tutto chiaro su molti punti, in generale non sembra comunque in grado di generare conseguenze dirimpenti sul «modello sociale europeo», che erano temute rispetto al principio del paese d'origine. Resta da vedere se la direttiva riuscirà a rispondere agli obiettivi per cui era stata inizialmente pensata, e cioè permettere all'Europa di diventare un mercato unico per i servizi, al fine di ritrovare la crescita, guadagnare in produttività e competitività, diventare «l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo entro il 2010».

Che la nuova direttiva sia capace di dare la spinta necessaria a garantire la libera circolazione dei servizi è quantomeno incerto; di sicuro i due anni di tempo che rimangono all'Europa prima della scadenza dell'«ultimatum» di Lisbona sono terribilmente pochi per raggiungere i risultati che all'alba del nuovo secolo essa si era proposta.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

■ Documenti ufficiali

- Commissione europea (2001), *Una strategia per il mercato interno dei servizi*, COM (2000) 888 definitivo, Bruxelles
- (2002), *Lo stato del mercato interno dei servizi*, COM (2002) 441 definitivo, Bruxelles
 - (2004a), *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno*, COM (2004) 2 definitivo, Bruxelles
 - (2006), *Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno*, COM (2006) 160 definitivo, Bruxelles
- Consiglio dell'Unione Europea (2004), *Explanatory Note on the Activities Covered by the Proposal*, Note from Commission Services to Working Party on Competitiveness and Growth, 10865/04, Bruxelles, 25 giugno
- (2006), *Posizione comune definita dal Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno*, 10003/06, Bruxelles, 17 luglio
- McCreevy, Charlie (2006), *Speech to the Parliament Internal Market Committee*, speech 06/190, 21 marzo

■ Studi economici

- Commissione europea (2004b), *Extended Impact Assessment of Proposal for a Directive on Services in the Internal Market*, Commission Staff Working Paper SEC (2004) 21, Bruxelles, gennaio
- Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final Report*, Copenhagen, gennaio
- Kok, Wim et al. (2004), *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High-Level Group, novembre
- Kox, Henk • Lejour, Arjan • Montizaan, Raymond (2005), *The Free Movement of Services within the EU*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Document n. 69, settembre
- Kox, Henk e Lejour, Arjan (2005), *Regulatory Heterogeneity as Obstacle for International Services Trade*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Discussion Paper n. 49, settembre
- Saint-Paul, Gilles (2005), *Making Sense of Bolkestein-bashing: Trade Liberalization under Segmented Labour Markets*, CEPR Discussion Paper n. 5100, giugno
- Sapir, André (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 settembre
- Sapir, André et al. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Commissione europea, Bruxelles, luglio
- Van Ark, Bart (2005), *Does the European Union Need to Revive Productivity Growth?*, Research Memorandum GD-75, Groningen Growth and Development Centre, aprile

- Van Ark, Bart • Inklaar, Robert • McGuckin, Robert H. (2003), *ICT and Productivity in Europe and the United States. Where do the Differences Come from?*, CESifo Economic Studies, vol. 49, n. 3
- Vogt, Line (2005), *The EU's Single Market: At Your Service?*, OECD Economics Department, Working Paper n. 449, ottobre

■ Altri studi

- Barysch, Katinka (2005), *Does Enlargement Matter for the EU Economy?*, Centre for European Reform, Policy Brief, Londra
- Crosetto, Paolo (2005), *Il «miracolo americano» della produttività e l'Europa: fine della convergenza?*, Unità di Ricerca sulla Governance Europea (URGE), Working Paper n. 3
- Delgado, Juan (2006), *The European Services Directive*, The Brookings Institution U.S.-Europe analysis series, Washington, aprile
- Giubboni, Stefano (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna
- McCahery, Joseph A. e Vermeulen, Erik P.M. (2005), *Does the European Company Prevent the 'Delaware Effect'?*, «European Law Journal», vol. 11, n. 6, pp. 785-801
- Moravcsik, Andrew (2005), *Europe without Illusions*, «Prospect», luglio, n. 112
- Pallini, Massimo (2007), *Liberalizzazione dei servizi e rischi (veri e presunti) di dumping sociale nell'Unione Europea*, «Rivista di diritto pubblico comparato e europeo», n. 1
- Sacchi, Stefano (2006), *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, Unità di Ricerca sulla Governance Europea (URGE), Working Paper n. 8

■ Posizioni degli oppositori

- Berlinguer, Giovanni (2005), *Quel mostro di Bolkestein. L'impegno delle sinistre nel Parlamento europeo*, «Quale Stato?», febbraio
- Fsesp, Federazione sindacale europea servizi pubblici (2006), *Proposta di direttiva sui servizi: prima analisi del voto del Parlamento europeo in sessione plenaria (16 febbraio 2006) in relazione ai settori di intervento e alla richiesta di azione della Fsesp*, febbraio
- Funzione Pubblica CGIL (2006), *Valutazione della direttiva Bolkestein dopo il voto del Parlamento europeo*, 28 febbraio
- George, Susan (2005), *France's «Non» Marks Just the Beginning of Our Campaign*, sito del TransNational Institute, autunno
- Jennar, Raoul Marc (2004), *Nuova aggressione neoliberista della Commissione europea*, «Quale Stato?», febbraio
- (2005), *Rinvviare o emendare la direttiva Bolkestein*, audizione presso l'IMCO, novembre
 - (2006), *Bolkestein: il punto della situazione*, documento disponibile sui siti del network StopBolkestein, 10 marzo
- Ricard-Nihoul, Gaëtane (2005), *The French «No» Vote on 29 May 2005: Understanding and Action*, Notre Europe Studies & Research, n. 44, ottobre